



1B 30/24 pvo

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN DEL CONSEJERO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN QUE ESTABLECE LAS BASES REGULADORAS DE AYUDAS EXTRAORDINARIAS OTORGADAS POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA PARA LA FINANCIACIÓN DE COOPERATIVAS AGRARIAS ARAGONESAS EN EL CONTEXTO DE LOS DAÑOS OCASIONADOS POR LA SEQUÍA Y LOS PROBLEMAS COYUNTURALES DEL SECTOR, APRUEBA SU CONVOCATORIA PARA EL AÑO 2025 Y ABRE EL PLAZO DE PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES.

Visto por la Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación el proyecto de *Orden del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación que establece las bases reguladoras de ayudas extraordinarias otorgadas por la Comunidad Autónoma para la financiación de cooperativas agrarias aragonesas en el contexto de los daños ocasionados por la sequía y los problemas coyunturales del sector, aprueba su convocatoria para el año 2025 y abre el plazo de presentación de solicitudes*, pasa a emitir informe con fundamento en las siguientes

CONSIDERACIONES

I.- Competencia

a) Constituye objeto de informe el proyecto de orden de las bases reguladoras para el reconocimiento y concesión de ayudas extraordinarias para la financiación de cooperativas agrarias aragonesas en el contexto de los daños ocasionados por la sequía y los problemas coyunturales del sector y por la que se aprueba su convocatoria para el año 2025.

b) En consecuencia, la competencia para la aprobación de las bases le corresponde al Consejero titular del actual Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, según resulta de los artículos 8.1 del Decreto de 11 de agosto de 2023 del Presidente de Aragón, que modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y asigna competencias a los distintos Departamentos, 2.6 del Decreto 102/2023, de 12 de agosto, del Gobierno de Aragón, que desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y del Decreto 32/2024, de 28 de febrero, del Gobierno de Aragón, que aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

Ambos preceptos guardan relación con el artículo 11.2, párrafo primero, del texto refundido de la Ley de subvenciones de Aragón, aprobado por Decreto legislativo 2/2023 de 3 de mayo, del Gobierno de Aragón (en adelante, TRLSA), que vincula la competencia para el ejercicio de la potestad de fomento a la competencia material.

c) Y, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del TRLSA, la línea de subvenciones del proyecto de orden analizado cabe enmarcarla en los objetivos definidos en el Plan Estratégico de Subvenciones del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación 2023-2027, en su apartado 5.5, *Líneas de subvención gestionadas por la Dirección General de Innovación y Promoción Alimentaria*,



concretamente en su punto 5.5.7 “Subvención a los préstamos de cooperativas agroalimentarias de Aragón”.

II.- Naturaleza jurídica

a) Las bases reguladoras de subvenciones las define la jurisprudencia del Tribunal Supremo como disposiciones de carácter coyuntural a las que “...no cabe reconocerle el carácter de disposición de carácter general...”, ya que como indica el Alto Tribunal “...a esas normas que establecen, como la de autos, las bases reguladoras de las subvenciones esta Sala del Tribunal Supremo en sentencia de 20 de octubre de 1994, le ha reconocido el mismo carácter de híbrida, que le reconoce la sentencia de Instancia, cuando expresa «y ello aunque estrictamente no estemos ante una norma jurídica por cuanto las bases de la convocatoria no son sino un híbrido entre una norma jurídica propiamente dicha y un acto dirigido a una pluralidad indeterminada de sujetos»” (sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 2005, RJ 9879).

b) De ahí, el carácter de la potestad de fomento a la que responde la subvención, como potestad *ex lege* cuyo ejercicio surge directamente del ordenamiento jurídico (sentencia de la Audiencia Nacional de 29 de marzo de 1999, RJCA 3924), y a las que las bases reguladoras dotan de un contenido concreto, constituyendo tales normas la ley que regula la subvención y su convocatoria (sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 2005).

c) Y así lo prevé el artículo 11.1, primer inciso, del TRLSA: “las bases reguladoras constituyen la normativa que establece y desarrolla el régimen jurídico de las subvenciones”.

III.- Régimen jurídico

a) Una vez definida la naturaleza jurídica de la relación, en el ejercicio de la potestad pública de fomento, su régimen jurídico vendrá predeterminado por lo dispuesto en la normativa sectorial aplicable que, con carácter general para la Comunidad Autónoma de Aragón, regula el texto refundido de la Ley de subvenciones de Aragón.

b) Estas ayudas están financiadas con fondos propios de la Comunidad Autónoma de Aragón y, en consecuencia, sujetas al régimen de ayudas de estado, amparándose, en el Reglamento (UE) 2023/2831, de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de mínimos (“Diario Oficial de la Unión Europea” de 15 de diciembre de 2023).

IV.- Procedimiento

a) Congruentemente con su carácter de normas híbridas, no propiamente reglamentarias, y con el carácter *ex lege* que define el ejercicio de la potestad de fomento, el procedimiento para la elaboración de las bases reguladoras viene expresamente determinado por el texto refundido de la Ley de subvenciones de Aragón, que lo diferencia del procedimiento de elaboración y aprobación de disposiciones de carácter general en el ejercicio de la potestad reglamentaria.



b) El procedimiento, conforme a los artículos 58 y ss. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, lo inicia la orden que consta en el expediente, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación, de 19 de junio de 2024, que acuerda la elaboración del proyecto de bases objeto de informe, encomendándola a la Dirección General de Innovación y Promoción Alimentaria, como centro directivo competente.

c) En consecuencia, como procedimiento especial que regula la ley “...solo exigirá que el proyecto de bases reguladoras elaborado por el departamento competente sea objeto de informe preceptivo de la Intervención General, a través de sus intervenciones delegadas, u órgano de control equivalente en las Entidades locales y del informe preceptivo de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Dichos informes deberán ser emitidos en el plazo de diez días, transcurridos los cuales, en ausencia de pronunciamiento expreso, se entenderán emitidos en sentido favorable” (artículo 11.3 del TRLSA).

d) De ahí que únicamente sea necesaria la emisión, con carácter preceptivo, de los informes que prescribe el artículo 11.3 del TRLSA.

No obstante, por razón de una mayor eficacia en la acción administrativa que, mediante una más completa motivación por medio de la instrucción del procedimiento, coadyuve a una mayor depuración de la función normativa propia de las bases, en la lógica última de la aplicación de los principios de buena regulación que enuncia y describe el artículo 129 de la LPAC (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), este centro directivo valora la oportunidad informar los proyectos de bases reguladoras de subvenciones por medio de la intervención previa de su Servicio de Régimen Jurídico en su preparación técnica y en la depuración jurídica de los contenidos de los textos inicialmente propuestos.

e) Y este informe, aun cuando sea facultativo, será siempre anterior a los que han de emitir la Dirección General de Servicios Jurídicos y la Intervención, y tiene su fundamento en el artículo 79.1 de la LPAC y a las funciones propias del citado Servicio y de la Secretaría General.

f) Finalmente, la eficacia del proyecto de bases una vez aprobado requerirá la publicación de la orden que las aprueba, pues “*las bases reguladoras de las subvenciones y de las entregas dinerarias sin contraprestación deberán ser objeto de publicación en el «Boletín Oficial de Aragón»*” (artículo 11.4 del TRLSA)

g) Se recuerda que la documentación que acompaña al proyecto de orden debe remitirse en formato pdf a la dirección electrónica: juridicosdrs@aragon.es con el objeto de dar cumplimiento a las obligaciones impuestas por la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

V.- Análisis del proyecto (I): perspectiva formal

a) Desde una perspectiva formal, sobre la depuración por el Servicio de Régimen Jurídico del texto inicialmente elevado a la Secretaría General, el proyecto de bases reguladoras observa lo dispuesto en el artículo 129 de la LPAC, y en los artículos 39.1 y 39.2 del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por el Decreto legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón (en adelante, TRLPGA).



La elaboración de la orden ha tenido en cuenta los principios de buena regulación enumerados en los citados artículos y, en concreto, los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, así como el artículo 39.5 del TRLPGA, y sigue los principios de uso integrador del lenguaje que establece la legislación vigente en materia de igualdad y no discriminación, y que es mandato que reitera el artículo 3.11 de la vigente Ley aragonesa 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

En este mismo sentido, los principios de buena regulación guardan una relación intrínseca, en su función instrumental, con los principios de simplificación administrativa y, entre ellos, el principio de “...lectura fácil y lenguaje claro...” que enuncia el artículo 4.1.o) de la Ley aragonesa 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, modulando de este modo la aplicación del denominado ‘uso integrador del lenguaje’ sobre la condición del uso social general del lenguaje en la forma común frente a un mandato prescriptivo con valor, asimismo, de principio vinculado a una política transversal y tangencial.

b) Ese conjunto de mandatos obliga al uso de una técnica normativa que, en sus aspectos formales, procure la calidad de lo regulado.

i) En consecuencia, la redacción del proyecto ha de cuidar la expresión en el lenguaje, con normas redactadas “...en un nivel de lengua culto pero accesible al ciudadano, de manera clara, precisa y sencilla”, evitando “...la utilización de palabras y construcciones lingüísticas inusuales...”.

ii) Así lo exige la directriz 75ª, párrafos primero y segundo, *Lenguaje claro y preciso, de nivel culto pero accesible*, de las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo de 28 de mayo de 2013, del Gobierno de Aragón, publicadas por Orden de 31 de mayo de 2013 del Consejero de Presidencia y Justicia, así como el Manual de Estilo de la Administración de la Comunidad que consta en el Portal del Empleado.

c) De este modo, las Directrices, como fuente del uso jurídico, enlazan directamente y constituyen elemento aplicativo fundamental de los principios regulados en los artículos 129 de la LPAC y 39.1 y 39.2 del TRLPGA: en este extremo, conforme a la estructura del texto proyectado y sus contenidos -preámbulo, parte dispositiva y disposiciones de la parte final-, una vez depurada su sistemática y su redacción por el Servicio de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica, el proyecto de orden informado sigue en su estructura las Directrices de Técnica Normativa.

VI.- Análisis del proyecto (II): perspectiva material

a) Desde una perspectiva material, la exposición de motivos constituye la parte introductoria del proyecto de orden, y explica “...el objeto y finalidad de la norma, resumiendo sucintamente su contenido para una mejor comprensión del texto y de las novedades que introduce la regulación, así como indicar las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta” (directriz 11ª, párrafo primero, delas DTN), y que, en el caso, no hay que titular (directriz 10ª).



i) De ahí, la exposición de motivos de la norma proyectada debe explicar, por la referencia estatutaria, las competencias que habilitan su aprobación y la competencia del órgano administrativo que aprueba las bases que han de regir su ayuda y autoriza su convocatoria conforme a las mismas -el Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación-, así como ha de referir la normativa que ampara y regula la subvención: Reglamento (UE) 2023/2831, de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de mínimis, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, el texto refundido de la Ley de subvenciones de Aragón, así como la referencia al cumplimiento, en su elaboración, de los principios de buena regulación recogidos tanto en el artículo 129 de la LPAC, como en el artículo 39 del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, (en adelante,TRLPGA) y cuyo apartado tres obliga a expresar dicha mención.

ii) Asimismo, la exposición de motivos la completan párrafos que explican sucintamente la inclusión en el Plan Estratégico del Departamento de la línea de subvención proyectada, la obligatoriedad de utilizar medios electrónicos para la comunicación de los interesados con la Administración, de conformidad con el artículo 14 de la LPAC, o el régimen de obligaciones derivado de la normativa de protección de datos personales y de transparencia.

b) La parte dispositiva determina, en sus disposiciones generales, el objeto de las bases como regulación, regula el elemento objetivo determinado por la actividad subvencionable y el elemento subjetivo determinado por el sujeto beneficiario, así como por la enumeración de las causas excluyentes que niegan la condición de beneficiario.

c) El régimen de reconocimiento y otorgamiento de las ayudas seguirá el procedimiento simplificado de concurrencia competitiva del artículo 16.3.a) del texto refundido de la Ley de subvenciones de Aragón, concediéndose a todas las entidades interesadas que reúnan los requisitos para su otorgamiento, de acuerdo con los principios de publicidad, objetividad, transparencia, igualdad y no discriminación, conforme al orden de prelación en la presentación de solicitudes dentro del plazo que la propia orden establece.

d) Determina el origen de la financiación y los límites y umbrales de las cuantías a subvencionar, así como prevé la regulación de la incompatibilidad en la percepción de las ayudas, incluyendo los efectos de la infracción de las prohibiciones de compatibilidad.

e) En el orden procedimental, la solicitud y tramitación electrónica conforme a los artículos 14.1 y 14.2 de la LPAC y 21.1 del TRLSA, fijando las obligaciones del administrado en tal caso; su convocatoria, el contenido de la solicitud y sus efectos, así como su presentación, los plazos y el régimen de subsanación de defectos y de notificaciones y los efectos de las incidencias técnicas que pudieran inferir en la presentación o en la tramitación electrónica; su instrucción por el Servicio de Ayudas a la Organización de Mercados; la regulación como órgano *ad hoc* de la denominada comisión de valoración cuya función es la de baremar los criterios de adjudicación y la de fijar el orden de preferencia sobre el supuesto de una disponibilidad presupuestaria limitada, determinando las bases proyectadas su régimen de organización y funcionamiento por remisión al propio de los órganos colegiados de la Administración



autonómica; y la evaluación por la comisión de valoración mediante la emisión de informe que sirva de fundamento a la propuesta de resolución.

f) Regula, asimismo, la orden proyectada la resolución del procedimiento, sus contenidos, su notificación así como la información y publicidad que ha de llevarse a cabo.

g) Y, finalmente, reglamenta el pago, las facultades de control e inspección propias de la Administración y las causas y el procedimiento de reintegro.

h) Para concluir, las disposiciones de la parte final establecen, como disposiciones adicionales, el régimen de protección de datos, la disposición derogatoria única y la disposición final, también única, de su entrada en vigor.

VII.- Otras cuestiones relativas a la gestión: el Catálogo de Procedimientos Administrativos y Servicios prestados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón [CPAS], la protección de datos y las obligaciones de transparencia

a) El CPAS constituye un instrumento que contiene el modelo oficial para la formulación de cada solicitud y comunicación que, adicional y sustancialmente, permite la necesaria tramitación electrónica de cada solicitud. Esta condición hace precisa la actualización y puesta a disposición de los ciudadanos de los modelos vigentes ajustado a las necesidades del tramitador electrónico, pues hace posible la tramitación electrónica.

b) La orden proyectada establece las bases reguladoras para el reconocimiento y concesión de subvenciones destinadas a la financiación de cooperativas agrarias aragonesas en el contexto de los daños ocasionados por la sequía y los problemas coyunturales del sector y aprueba su convocatoria para el año 2024.

c) Esta convocatoria tiene asignado el numero de procedimiento 10323 en el citado catálogo. El procedimiento deberá estar accesible electrónicamente a través del entorno de presentación de solicitudes digitales, no solo en la fase de solicitud, sino el procedimiento completo con todas sus fases.

d) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de del TRLSA, el CPAS deberá contener un resumen de la convocatoria que informe sobre los siguientes extremos: régimen de concesión, beneficiarios, actuaciones subvencionables, gastos subvencionables, periodo subvencionable, plazo de presentación de las solicitudes, cuantía global de la convocatoria, cuantía individualizada máxima por beneficiario, posibilidad de anticipo y plazos de justificación. El órgano gestor deberá proceder al volcado de estos datos en el Catálogo.

e) Por otra parte, el artículo 28.2 de la LPAC faculta a las Administraciones para recabar documentación electrónica de los interesados a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto, para lo que está habilitada una herramienta específica a tal fin, la Plataforma de Intermediación, Servicio de Verificación y Consulta de Datos puesta a disposición por la Administración General del Estado y que permite realizar consultas sobre la situación del administrado y la información a suministrar (corriente de pago, verificación de residencia, etc.), puestas a disposición por distintos cedentes públicos (AEAT, TGSS, DGP, INE, etc.), bajo instrucciones y forma de acceso articulada bajo protocolos e instrucciones proporcionados por el Ministerio competente.



f) En consecuencia, el TTO debe adaptar a las directrices de la Unidad de Protección de Datos de la Dirección General de Administración Electrónica y Sociedad de la Información el adecuado uso de la citada Plataforma informática en la consulta de datos propios de la gestión necesarios para la tramitación del concreto procedimiento, constituyendo, por el contrario, un uso irregular o indebido la consulta de datos ajenos a dicha gestión o para los que la ley no autorice el acceso o el interesado no haya prestado su consentimiento expreso en el modo que prevea la solicitud.

g) Tras la entrada en vigor del Reglamento de protección de datos (Reglamento (UE)2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016), y de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, es necesario adaptar el tratamiento de datos y la información a facilitar a los interesados siguiendo las recomendaciones de la Agencia Española de Protección de Datos, mediante su estructuración en *capas* o *niveles*.

i) Corresponderá a un primer nivel o *primera capa* la información básica a proporcionar en el momento de la recogida de datos, que comprende la propia de los formularios que acompañan a la convocatoria se añadirá la información básica de la primera capa, responsable del tratamiento, la finalidad, la legitimación, los destinatarios y los derechos.

ii) La información de la *segunda capa* complementará la información proporcionada por el interesado en la *primera capa*, mediante la remisión al Registro de Actividades de Tratamiento del Gobierno de Aragón, cláusula informativa que debe aparecer en todos aquellos formularios en los que se recojan datos de carácter personal.

h) Asimismo, indicar que el Servicio Gestor deberá revisar junto a la persona responsable del Catalogo de Servicios que lo dispuesto en la orden objeto de informe coincide con lo reflejado en la TTO correspondiente, sobre todo en relacion a las declaraciones responsables que se recogen en la TTO en el momento de confeccionar la solicitud.

i) Finalmente, el órgano gestor deberá remitir los informes preceptivos a los que está sujeta la orden proyectada (DGSSJJ e Intervención) al Servicio de Régimen Jurídico de esta Secretaria para incorporar, en su caso, las observaciones realizadas en los mismos, con carácter previo a su publicación.

En Zaragoza, a fecha de firma electrónica, la Secretaria General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, D^a Cristina Sanroman Gil